

ANNA KAPAŁA

Agroturystyka w prawie wspólnotowym

1. Na wstępie należy wyjaśnić, że pojęciem, do którego odnoszą się przepisy i polityka WE jest „turystyka wiejska”, a nie „agroturystyka”. Prawo wspólnotowe umiejscawia je wśród przedsięwzięć niekoniecznie związanych z działalnością rolniczą, bądź z gospodarstwem rolnym, lecz bardziej ogólnie – obszarem wiejskim i podmiotami działającymi na tym obszarze.

Po raz pierwszy „turystyka wiejska” pojawiła się w rozporządzeniu nr 2651/80¹. Sam termin został zapożyczony z ustawodawstwa francuskiego, które wiele lat wcześniej uregulowało tę formę świadczenia usług. Wspólnota Europejska wsparła w 1980 r. zjawisko już istniejące, ale jeszcze nie powszechnie znane. We Włoszech – kraju, którego południowe regiony były adresatem rozporządzenia nr 2651/80 – nie istniała idea turystyki wiejskiej. Wkrótce jednak, jako neologizm², pojawiło się tam pojęcie „agroturystyki”, najpierw w ustawach regionalnych³, a następnie we włoskiej ustawie nr 730 z 1985 r. o agroturystyce⁴.

W przeciwieństwie do wspólnotowych przepisów, włoskie pojęcie odzwierciedla związek turystyki z rolnictwem (*agri-turismo*), a uregulowania prawne wprowadziły je do kategorii tzw. działalności powiązanych z tradycyjną działalnością rolniczą i z przedsiębiorstwem rol-

¹ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2615/80 z 7 października 1980 r. wprowadzające specjalne wspólnotowe środki wsparcia regionalnego dla rozwoju niektórych regionów Francji i Włoch w kontekście rozszerzenia Wspólnot, Dz. Urz. WE L 271 z 15 października 1980 r.

² A. Carozza, *Agriturismo*, w: *Diritto agrario*, red. A. Carozza, w: *Dizionario del diritto privato*, vol. IV, red. N. Irti, Milano 1983.

³ Ustawa prowincji Trento z 20 marca 1973 r., nr 11; ustawa prowincji Bolzano z 10 września 1973, nr 42.

⁴ Ustawa nr 730 z 5 grudnia 1985 r. o agroturystyce, „Gazzetta Ufficiale”, nr 295, z 16 grudnia 1985 r.

nym⁵. Obok wspólnotowego modelu turystyki wiejskiej, powstał zatem zupełnie inny model prawny „agroturystyki”. Czasami oba terminy były stosowane jako synonimy we wspólnotowych aktach prawnych w różnych językach oficjalnych, co było symptomem rosnącej popularności neologizmu włoskiego, ale nie odzwierciedleniem świadomego rozróżnienia dwóch zjawisk o innej konstrukcji i definicji⁶.

Pojęcie turystyki wiejskiej stosowane przez ustawodawcę wspólnotowego jest szeroką kategorią, obejmującą wszystkie formy gościnności na obszarze wiejskim, w tym agroturystykę⁷. Innymi słowy – „agroturystyka jest tylko pewnym aspektem o wiele szerszego zjawiska, które ustawodawca wspólnotowy – ukierunkowany bardziej na produkty i działalności, niż na kwalifikację podmiotów prowadzących te działalności – postrzega globalnie i określa mianem turystyki wiejskiej”⁸. W polskiej literaturze prawniczej podejmowano zagadnienia rozwoju obszarów wiejskich i ich wielofunkcyjności⁹, pojęcie turystyki wiejskiej w prawie Wspólnot Europejskich nie było jednak dotąd przedmiotem oddzielnej analizy. Na uwagę zasługują włoskie opracowania tej tematyki¹⁰. Turystyka wiejska jest elementem szerszego kontekstu wielofunkcyjności gospodarstwa rolnego i rolnictwa, dlatego poznanie jej znaczenia w prawie wspólnotowym może przyczynić się do uzyskania pełniejszego obrazu ewolucji kierunków polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz do zrozumienia, w jakim stopniu przepisy wspólnotowe determinują sposób uregu-

⁵ Zob. art. 2135 włoskiego Kodeksu cywilnego. Więcej na ten temat zob. A. Kapała, *Agroturystyka jako rodzaj działalności rolniczej w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 203 i n.

⁶ Cyt. za F. Albisinni, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio*, Milano 2000, s. 32.

⁷ Tak L. Francario, L. Paoloni, *L'impresa agrituristica, normativa comunitaria, nazionale e regionale*, Napoli 1989, s. 17.

⁸ F. Albisinni, C. A. Graziani, P. Urbani, *Legge 5 dicembre 1985, n.730, disciplina dell'agriturismo*, „Nuove Leggi Civili Commentate” 1986, z. 9, s. 742.

⁹ Zob. zwłaszcza A. Jurcewicz, *Kierunki zmian wspólnej polityki rolnej a polskie rolnictwo w aspekcie członkostwa w Unii Europejskiej*, *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, red. R. Budzinowski, A. Zieliński, Poznań 2002 s. 81 i n.; A. Jurcewicz, *Prawo rolne w przededniu wejścia Polski do UE*, „Studia Iuridica Agraria” tom I, Białystok, 2000, s. 99 i n.; M. Ciepelewska, *Nowy kształt polityki rolnej i wiejskiej WE: od CAP do CARPE*, Wspólnoty Europejskie 1998 nr 9/185, s. 34 i n.; T. Kurowska, *Zadania i funkcje instrumentów prawnych rozwoju obszarów wiejskich*, w: „Studia Iuridica Agraria”, t. IV, Białystok 2005, s. 242; E. Tomkiewicz, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich 2007-2013*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, Białystok 2007, s. 35-36.

¹⁰ Zob. L. Francario, L. Paoloni, op. cit.; F. Albisinni, *Agriturismo e turismo rurale*, „Rivista di Diritto Agrario” 1998, z. 2, s. 265-294; idem, *Azienda multifunzionale...*, s. 19-56, idem, *Diritto agrario territoriale, lezioni, norme, casi*, Roma 2004, s. 57-62.

lowania turystyki wiejskiej w wewnętrznych ustawodawstwach państw członkowskich.

Turystyka wiejska wspierana jest przez prawo wspólnotowe w ramach różnicowania działalności w kierunku działalności nierolniczej, a wraz z pojawieniem się w polityce WE wielofunkcyjnego gospodarstwa rolnego stała się jego elementem. Prawo wspólnotowe nie opracowało definicji pojęcia „turystyki wiejskiej”, wydaje się więc uzasadnione podjęcie próby określenia stopnia szczegółowości i zakresu, w jakim ustawodawca odniósł się do turystyki wiejskiej – ustalenia jej zakresu przedmiotowego i podmiotowego oraz stopnia powiązania z gospodarstwem rolnym i działalnością rolniczą. Niniejsza praca przedstawia ewolucję stanowiska ustawodawcy wspólnotowego wobec kwestii turystyki wiejskiej oraz jej miejsca i roli w gospodarstwie rolnym i na obszarach wiejskich w aktach prawnych na przestrzeni ostatnich 28 lat.

2. W rozporządzeniu nr 2615/80 turystyka wiejska nie była związana z działalnością rolniczą. Nie pojawiła się wśród instrumentów polityki rolnej, ale polityki regionalnej, jako jedna z ekonomicznych inicjatyw przyczyniających się do zapewnienia równowagi społeczno-ekonomicznej w zacofanych i wspieranych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego regionach rolniczych. Zakres przedmiotowy turystyki wiejskiej został wyrażony poprzez takie działalności, jak: budowa lub przebudowa małych hoteli, dostosowanie do celów turystycznych wiejskich kwater i miejsc na przyczepy campingowe; tworzenie organizacji w celu zapewnienia promocji i reklamy, rozwoju turystyki i skoordynowanego zarządzania miejscami noclegowymi; tworzenie infrastruktury i urządzeń bezpośrednio związanych z rozwojem turystyki w tym działalności rekreacyjnej i kulturalnej. Na poziomie regionalnym rozwój przedsiębiorstw transportowych w celu ułatwienia turystom przebywającym na wypoczynku na wybrzeżu dostępu do wewnętrznych stref turystycznych i zapewnienia połączeń dla kolonii dziecięcych oraz dla organizacji zajęć w terenie¹¹.

Adresatem wsparcia związanego z podejmowaniem inicjatyw w turystyce wiejskiej nie byli rolnicy, ale podmioty administracji publicznej, organizacje samorządowe, instytucje, przedsiębiorstwa lub osoby prywatne¹². Skierowanie pomocy do wielu podmiotów na różnorodne działania

¹¹ Zob. art. 4 pkt 4 rozporządzenia nr 2615/80.

¹² Zob. art 5 rozporządzenia nr 2615/80.

oznaczało umiejscowienie turystyki wiejskiej w ramach zintegrowanego podejścia do regionów charakteryzujących się wysokim zatrudnieniem w rolnictwie i słabą strukturą produkcyjną. Turystyka wiejska została więc wprowadzona do terminologii prawniczej Wspólnot Europejskich przez politykę regionalną. Ustawodawca nie zadbał jednak o sprecyzowanie aspektów prawnych omawianego zjawiska¹³.

W latach osiemdziesiątych temat gościnności na obszarach wiejskich, jako instrumentu uzupełniania dochodów gospodarstwa poprzez różnicowanie działalności, zaczął wzbudzać zainteresowanie nie tylko na gruncie polityki regionalnej, ale także bezpośrednio w polityce rolnej, w ramach jej nowych celów skierowanych na poprawę wydajności przedsiębiorstw i struktur produkcyjnych¹⁴.

Warto w tym miejscu sięgnąć do znaczenia terminu różnicowanie, opracowanego w literaturze francuskiej. Obejmuje ono dwa rodzaje działalności. Pierwszy odnosi się do przedsięwzięć związanych z gospodarstwem rolnym. Składają się na nie np. turystyka wiejska i prace zachowujące terytorium lub środowisko naturalne. Do drugiej grupy należą przedsięwzięcia, które są przedłużeniem działalności rolniczej, takie jak świadczenie usług na rzecz osób trzecich czy przetwarzanie produktów rolnych. Omawiany termin należy odróżnić od wielozawodowości, która oznacza prowadzenie przez rolnika (obok rolniczych) działalności o innym charakterze (na podstawie umowy o pracę, umowy o świadczenie usług lub w ramach prowadzenia własnej działalności gospodarczej)¹⁵.

Różnicowanie działalności rolniczej w kierunku rzemiosła i turystyki zostało przewidziane w rozporządzeniu nr 797/85¹⁶. Inwestycje o tym charakterze miały znaczenie marginalne, mogły być bowiem wdrażane wyłącznie na terenach górskich i obszarach upośledzonych, a podmiotem uprawnionym do wsparcia byli jedynie rolnicy zawodowo zajmujący się gospodarstwem¹⁷ i gospodarstwa rozwojowe (art. 2 rozporządzenia

¹³ F. Albišini, *Diritto agrario territoriale...*, s. 60.

¹⁴ Idem, *Agriturismo...*, s. 283.

¹⁵ Idem, *Azienda multifunzionale...*, s. 33.

¹⁶ Zob. art. 16 rozporządzenia Rady EWG nr 797/85 z 12 marca 1985 r. w sprawie zwiększenia efektywności struktur rolnych, Dz. Urz. WE L 93 z 30 marca 1985 r.

¹⁷ Jak wiadomo, dyrektywa Rady nr 72/159/EWG z 17 kwietnia 1972 w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych (Dz. Urz. WE L 196, z 21 kwietnia 1972 r.) wprowadza pojęcie rolnika zajmującego się rolnictwem zawodowo. Dla potrzeb dyrektywy rolnik jest traktowany jako zawodowo zajmujący się rolnictwem, gdy co najmniej 50% jego dochodów oraz 50% czasu pracy wiąże się z czynnościami rolniczymi. Wspólnoty Europejskie stały na stanowisku,

nr 797/85)¹⁸. Na podkreślenie zasługuje fakt, że po raz pierwszy przepisy unijne wyraźnie przewidziały – choć w ograniczonym zakresie – wykonywanie turystyki wiejskiej lub rzemiosła w gospodarstwie rolnym w ramach łączenia ich z działalnością rolniczą¹⁹. W ten sposób wyodrębnił się inny możliwy model gospodarstwa, którego wydajność nie była uzyskiwana tylko poprzez zwiększanie produkcji, ale poprzez dowartościowywanie różnych potencjałów produkcyjnych tkwiących w gospodarstwie²⁰. Innymi słowy, zaczął się kształtować model gospodarstwa wielofunkcyjnego i wielodziałaniowego²¹, zdolnego nie tylko do wytwarzania produktów rolnych, ale także do świadczenia usług²². Gospodarstwo rolne wzbogacone o dodatkową działalność w postaci turystyki wiejskiej staje się wielofunkcyjne. Wielofunkcyjność bowiem, zgodnie z definicją wypracowaną w doktrynie, powstaje wtedy, gdy przedsiębiorstwo rolne (gospodarstwo rolne), którego podstawowym zadaniem jest wytwarzanie dóbr rolno-spożywczych, zostaje wzbogacone o inną funkcję, związaną z rozwojem terytorium wiejskiego. Rozwój ten determinowany jest wykonywaniem działalności rolniczych i pararolniczych²³.

Rozporządzenie nr 3808/89²⁴ rozszerzyło zakres terytorialny i podmiotowy wsparcia na różnicowanie dochodów rolniczych poprzez turystykę i rzemiosło lub wytwarzanie i sprzedaż na terenie gospodarstwa pro-

że „jedynymi gospodarstwami będącymi w przyszłości w stanie się dostosować do rozwoju gospodarczego są gospodarstwa prowadzone przez posiadającego odpowiednie umiejętności zawodowe i kompetencje rolnika, których dochodowość podlega weryfikacji za pomocą rachunkowości”; zob. 9 akapit preambuły.

¹⁸ Struktura rolna Wspólnoty charakteryzowała się dużą liczbą gospodarstw, nie posiadała warunków, które pozwoliłyby na uzyskanie dochodów i godnego poziomu stopy życiowej (pkt 4 preambuły rozporządzenia nr 797/85). Dlatego WE prowadziła selektywną politykę wsparcia, poza którym pozostawały gospodarstwa nierozwojowe, F. Albisinni, *Azienda multifunzionale...*, s. 36.

¹⁹ Zob. pkt 15 preambuły.

²⁰ F. Albisinni, *Azienda multifunzionale...*, s. 36.

²¹ W jęz. włoskim *azienda pluriativa*.

²² L. Francario, *L'impresa agricola di servizi*, Napoli 1988, s. 26-27. Katalog misji wielofunkcyjnego gospodarstwa rolnego został rozszerzony o działalności środowiskowe rozporządzeniem nr 1760/87, które przewidziało wsparcie na rekonwersję i ekstensyfikację produkcji, a zachowanie środowiska naturalnego wyraźnie wprowadziło w nowe cele rolnictwa wspólnotowego.

²³ L. Costato, *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Milano 2003, s. 203.

²⁴ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3808/89 z 12 grudnia 1989 r. zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 797/85, (EWG) nr 1096/88, (EWG) nr 1360/78, (EWG) nr 389/82 i (EWG) nr 1696/71 w sprawie dostosowania produkcyjnych struktur rolnych, Dz. Urz. WE L 371 z 20 grudnia 1989 r.

duktów w nim wytworzonych, na wszystkie obszary wiejskie i wszystkie gospodarstwa rolne, nie tylko rozwojowe lub zawodowo prowadzone przez rolników.

Turystyka wiejska oraz pozostałe działalności uzupełniające nie mogły być jednak prowadzone bez ograniczeń. Wsparcie przysługiwało jedynie gospodarstwom, które osiągały minimum 50% dochodów łącznie ze wszystkich rodzajów działalności zarówno rolniczych, jak i z gospodarki leśnej, rzemiosła i turystyki, w tym nie mniej niż 25% dochodu musiało pochodzić bezpośrednio z działalności rolniczej. Ponadto, czas poświęcany działalnościom wykonywanym poza gospodarstwem nie mógł przekraczać połowy całkowitego czasu pracy przedsiębiorcy rolnego²⁵. Ustawodawca wspólnotowy pozostawił dużą swobodę w ustalaniu rozmiaru dodatkowych działalności. Biorąc pod uwagę, że dochody czerpane z turystyki wiejskiej mogły stanowić nawet 75% całkowitych dochodów przedsiębiorcy rolnego i angażować połowę czasu jego pracy, można stwierdzić, iż pod rządami rozporządzenia nr 3808/89 działalność turystyczna (lub inna działalność uzupełniająca) mogła być dominującą w gospodarstwie rolnym. Jednocześnie wprowadzenie kryterium przewagi czasu w odniesieniu do działalności rolniczej, podkreślające jej nadrzędne znaczenie, pozwalało na rozciągnięcie reżimu rolnego także na inne, nierolnicze działania²⁶.

Podporządkowanie turystyki wiejskiej reżimowi rolnemu zbliżyło ją do włoskiej kategorii działalności powiązanych z art. 2135 wł. k.c., ustawodawca wspólnotowy nie stworzył jednak pojęcia „powiązania” ani nie posłużył się francuską konstrukcją „przedłużania działalności rolniczych” lub „działalności wspierających gospodarstwo rolne”. Zastosował natomiast mniej wyrafinowaną klasyfikację, dzieląc działalności na wykonywane „w” i „poza” gospodarstwem²⁷. Warto jeszcze zauważyć, że wielofunkcyjność gospodarstwa była możliwa właśnie dzięki takiej konstrukcji prawnej, która pozwalała gospodarstwu zachować status rolny, nawet gdy działalność rolnicza wytwarzała zaledwie ¼ dochodu całkowitego przedsiębiorstwa²⁸.

Pojęcie „turystyka wiejska” pojawiło się w kolejnym rozporządzeniu nr 2328/91²⁹ w ramach nowych celów dotyczących polepszania wydaj-

²⁵ Zob. art. 1 ustęp 2 pkt 2a rozporządzenia nr 3808/89.

²⁶ F. Albisinni, *Azienda multifunzionale...*, s. 38; idem, *Diritto agrario territoriale...*, s. 19.

²⁷ Idem, *Diritto agrario territoriale...*, s. 20.

²⁸ Idem, *Azienda multifunzionale...*, s. 38., idem, *Diritto agrario territoriale...*, s. 20.

²⁹ Rozporządzenie Rady EWG nr 2328/91 z 15 lipca 1991 r. w sprawie poprawienia skuteczności struktur rolniczych, Dz. Urz. WE L 218 z 06 sierpnia 1991 r.

ności gospodarstw rolnych poprzez ich modernizację i wsparcie działalności uzupełniającej. Jak zauważono w literaturze, ten akt prawny „był wyrazem dowartościowywania polityki integracji różnego rodzaju działalności i rozwoju rolnictwa usługowego”³⁰. W polityce rolnej coraz bardziej uwzględniane były obszary wiejskie wraz z ich różnorodnymi podmiotami i różnymi rodzajami przedsiębiorstw. Ustawodawstwo rolne dążyło do rozszerzenia kategorii przedsiębiorstwa rolnego na różne modele gospodarstw rolnych, tak by nie było ono sztywno ukształtowane przez jeden model gospodarstwa prowadzonego zawodowo i ukierunkowane na jeden produkcyjny cel. Turystyka wiejska w ramach różnorodności i różnicowania nabierała znaczenia dla uzupełniania dochodów w gospodarstwie, a wielofunkcyjność gospodarstwa odgrywała coraz większą rolę w dowartościowywaniu obszarów wiejskich³¹.

W latach dziewięćdziesiątych zarysowane tendencje znalazły kontynuację w aktach wspólnotowych. Rozporządzenie WE nr 950/97 w przedmiocie poprawy struktur rolnych z 20 maja 1997 r.³² przyjęło jako cel wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Pomoc na różnicowanie działalności, w tym na podejmowanie działalności z zakresu turystyki, przyznano przedsiębiorcom *part-time*³³, co było kolejnym krokiem w kierunku rozszerzenia zakresu podmiotowego gospodarstw uprawnionych do wykonywania turystyki wiejskiej. Jak stwierdzono w literaturze, rozporządzenie nr 950/97 „było wyrazem przyjęcia na całym obszarze wspólnotowym idei rolnictwa odpowiadającego na wielość misji i które się wyraża w wielości modeli”³⁴.

Istotne znaczenie w podkreśleniu roli turystyki wiejskiej wykonywanej w ramach różnicowania działalności dla rozwoju obszarów wiejskich miał zbiór wytycznych przedstawiony przez Komisję z 16 lipca 1997 pod nazwą Agenda 2000³⁵. Dokument zwracał uwagę, że stworzenie rolnikom i ich rodzinom komplementarnych bądź alternatywnych możliwości uzyskiwania dochodów i zatrudnienia, zarówno w gospodarstwach rolnych, jak i poza nimi, pozostaje jednym z zasadniczych celów na przyszłość.

³⁰ F. Albisinni, *Agriturismo...*, s. 285.

³¹ Idem, *Diritto agrario territoriale...*, s. 21.

³² Dz. Urz. WE, L. 142, s. 1.

³³ Przedsiębiorca *part-time*, oprócz działalności rolniczej, zajmował się także innymi rodzajami działalności; zob. szerzej na ten temat A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2006, s. 72.

³⁴ F. Albisinni, *Diritto agrario territoriale...*, s. 21.

³⁵ Komisja Wspólnot Europejskich, *Agenda 2000. Unia Europejska Rozszerzona i Silniejsza*, COM (97)200 def., Bruksela 1997.

Tereny wiejskie mają wielofunkcyjny charakter, toteż rolników należy zachęcać, aby wykorzystywali wszystkie możliwości, jakie stwarzają one lokalnym przedsiębiorcom. Ponadto, w nadchodzącej dekadzie tereny wiejskie będą odgrywać coraz ważniejszą rolę w dziedzinie ekologii i rekreacji, co stworzy nowe możliwości rozwoju, których korzystnych skutków powinni doświadczyć rolnicy i ich rodziny³⁶.

Ważnym aktem w zakresie wspierania rozwoju turystyki wiejskiej było pierwsze w całości poświęcone rozwojowi obszarów wiejskich rozporządzenie nr 1257/99³⁷, które scalilo w jednym dokumencie, rozproszone dotąd w wielu aktach prawnych, instrumenty wsparcia. Przewidziało powiązanie różnicowania działalności z podstawową działalnością rolniczą, stanowiąc w art. 2 oraz w art. 33, że wsparcie zostanie udzielone przedsiębiorstwom, które odnoszą się do działalności rolniczej oraz do działalności wiejskiej. Art. 33 wymienił wśród tych przedsięwzięć m.in. zachęcanie do prowadzenia działalności związanej z turystyką i rzemiosłem. W rozporządzeniu tym można zauważyć istotną zmianę w podejściu ustawodawcy wspólnotowego, który zrezygnował z modelu gospodarstwa prowadzonego zawodowo, uważanego dotąd za „jedyną odpowiednią gwarancję wydajności użytkowania zasobów rolnych”³⁸. Art. 5 przyznał wsparcie dla „gospodarstw rolnych, których rentowność można wykazać i które spełniają minimalne standardy dotyczące środowiska, higieny i dobrostanu zwierząt”. Ponadto ustanowiony został warunek dotyczące kwalifikacji rolnika – musiał on „posiadać odpowiednią wiedzę i kompetencje zawodowe”. Rozporządzenie nawiązało do zapowiedzianego w latach osiemdziesiątych i potwierdzonego w latach dziewięćdziesiątych wielodziałaniowego i wielofunkcyjnego modelu gospodarstwa, które odchodzi od idei jednolitej struktury produkcyjnej i organizacyjnej i ewoluuje w kierunku nowych oryginalnych form przedsiębiorstwa rolnego³⁹.

3. W najnowszym rozporządzeniu o rozwoju obszarów wiejskich nr 1698/2005⁴⁰ pojęcie turystyki, choć – co warto zauważyć – już bez

³⁶ Ibidem.

³⁷ Rozporządzenie Rady WE nr 1257/99 z 17 maja 1999 r. dotyczące wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF), zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, Dz. Urz. WE L 160 z 26 czerwca 1999 r.

³⁸ Cyt. za F. Albisinni, *Azienda multifunzionale...*, s. 56.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Rozporządzenie Rady WE nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. WE L 277 z 21 października 2005 r., s. 1-40.

przymiotnika „wiejska”, pojawia się w art. 52 jako przedmiot wsparcia w ramach osi 3 „jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej”. Dyspozycja art. 55 świadczy o tym, że nie jest to rodzaj turystyki koniecznie związany z gospodarstwem rolnym, wsparcie przewidziano bowiem na różnego rodzaju działalność o charakterze infrastrukturalnym, której adresatem mogą być różne podmioty publiczne i prywatne. Są to „działalności obejmujące małą infrastrukturę, taką jak centra informacyjne oraz oznakowanie miejsc turystycznych; infrastrukturę rekreacyjną, taką jak infrastruktura oferująca dostęp do obszarów przyrodniczych oraz zakwaterowanie o małej liczbie miejsc; rozwój lub marketing usług turystycznych związanych turystyką wiejską”⁴¹. Można odnieść wrażenie, że ustawodawca powraca do idei rozporządzenia nr 2615/80, w którym turystyka wiejska obejmowała podobny zakres działań, ukierunkowany na ogólny rozwój turystyki na obszarach wiejskich w ramach polityki regionalnej, a nie rolnej.

Turystyka związana z gospodarstwem rolnym, choć nie została *explicito* wyszczególniona, może znaleźć swoje miejsce w ramach wsparcia na różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, określonego w art. 52 rozporządzenia nr 1698/2005. Wsparcie dla wymienionych inicjatyw adresowane jest do „członka gospodarstwa domowego w danym gospodarstwie rolnym”⁴², stąd można przyjąć, że turystyka podejmowana w ramach różnicowania w kierunku działalności nierolniczej jest w pewien sposób związana z gospodarstwem rolnym.

Przedstawione wyżej przepisy różnią się zasadniczo od poprzedniego rozporządzenia nr 1257/99. Zaskakujący jest brak odniesienia wsparcia do przedsięwzięć związanych z działalnością rolniczą. Zapewne tak skonstruowane przepisy wyrażają kolejny etap ewolucji polityki rozwoju obszarów wiejskich, koncentrującej się bardziej na wspieraniu samych obszarów wiejskich i działalności wiejskich niż rolnictwa i jego tradycyjnych kategorii, takich jak gospodarstwo rolne, rolnik czy działalność rolnicza.

Rozporządzenie nr 1698/2005, podobnie jak nr 1257/1999, ukierunkowane jest na utrzymanie populacji rolnej na terenach wiejskich także poprzez wsparcie na różnicowanie w kierunku działalności niekoniecznie rolniczej⁴³. Znamiennej cechą obu aktów jest szeroki i niejednorodny zakres

⁴¹ Zob. art. 55 rozporządzenia nr 1698/2005.

⁴² Art. 53 wskazuje, że „beneficjentem pomocy na różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej jest członek gospodarstwa domowego w danym gospodarstwie rolnym”.

⁴³ L. Costato, *Finalità*, w: *Legge 20 febbraio 2006, n. 96, „Disciplina dell'agriturismo”*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 4, s. 403.

instrumentów wsparcia, a także wielość podmiotów, do których jest skierowane wsparcie, dotyczy ono bowiem ogółu podmiotów działających na obszarach wiejskich. Nowe rozporządzenie jeszcze bardziej rozszerzyło zakres wspieranych przedsięwzięć poza sektor działań rolnych. Zaliczyć je można ogólnie do kategorii działalności wiejskich związanych z terytorium.

Warto odnieść się do treści decyzji Rady z 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich. Z treści decyzji wynika, że turystyka wiejska, stanowi ważny element rozwoju obszarów wiejskich, „oferując możliwości zarówno dla różnicowania w gospodarstwie rolnym poza rolnictwem, jak i tworzenie mikroprzedsiębiorstw w szerszej rozumianej gospodarce wiejskiej”⁴⁴. Zarówno na podstawie treści decyzji, jak i samego rozporządzenia można zatem wyróżnić dwa rodzaje turystyki. Do pierwszego należą przedsięwzięcia niezwiązane bezpośrednio z gospodarstwem rolnym i wykonywane przez różne podmioty, zaangażowane w rozwój obszarów wiejskich, do drugiego – turystyka wiejska związana z gospodarstwem rolnym, której konkretny kształt, zakres przedmiotowy i podmiotowy zależą od krajowych polityk wdrażających ogólne wytyczne rozporządzenia oraz od organów ustawodawczych tych państw. Zgodnie z dyspozycją art. 43 rozporządzenia nr 1974/2006⁴⁵, państwa członkowskie same dokonują wyboru strukturalnych środków inwestycyjnych najodpowiedniejszych dla potrzeb strukturalnych i terytorialnych.

Ustawodawca rozporządzenia z 2005 r. odnosi się do globalnej idei obszarów wiejskich, a nie do pojedynczego gospodarstwa, dlatego nie przywiązuje wagi do precyzyjnego określenia granic i cech działalności, które wspiera. Nie odnosi wspieranych inicjatyw do tradycyjnych kategorii rolnika, działalności rolniczej, pozostawiając daleko idącą elastyczność w zakresie podmiotowym. Rozporządzenie nr 1974/2006⁴⁶ do celów art. 53 rozporządzenia nr 1698/2005 stanowi, że „członek gospodarstwa rolnego” oznacza osobę fizyczną lub prawną bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle

⁴⁴ Pkt 3.3. i) Załącznika do Decyzji Rady z 20 lutego 2006 r w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013), Dz. Urz. WE L 55 z 25 lutego 2006 r., i powołane tam Konkluzje Prezydencji Rady Europejskiej w Luksemburgu (w dniach 12 i 13 grudnia 1997 r.) w Berlinie (w dniach 24 i 25 marca 1999 r.) i w Brukseli (w dniach 23 i 25 października 2002 r.), s. 26.

⁴⁵ Rozporządzenie Komisji WE nr 1974/2006 z 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. WE L 368/15.

⁴⁶ Art. 35 rozporządzenia nr 1974/2006.

prawa krajowego, z wyjątkiem robotników rolnych. W przypadku gdy członek gospodarstwa rolnego jest osobą prawną lub grupą osób prawnych, musi on prowadzić działalność rolniczą w gospodarstwie w chwili złożenia wniosku o wsparcie. Ustawodawca wspólnotowy nie łączy działalności turystycznych, o których mowa w art. 55 rozporządzenia nr 1698/2005, z gospodarstwem rolnym (a w przypadku przedsięwzięć z zakresu różnicowania działalności łączy je jedynie z „członkiem gospodarstwa rolnego”). Sformułowany w ten sposób zakres podmiotowy nie ogranicza podejmowania inicjatyw, nie uzależnia bowiem ich wykonywania od spełnienia różnego rodzaju kryteriów (rentowności, czasu pracy itp.).

Kryteria gospodarstw korzystających ze wsparcia na podejmowanie różnicowania działalności m.in. w kierunku turystyki zmieniały się na przestrzeni lat. Początkowo wsparcie było przyznawane jedynie gospodarstwom prowadzonym zawodowo i gospodarstwom rozwojowym, położonym wyłącznie na terenach górskich i upośledzonych. Stopniowo zakres podmiotowy ulegał rozszerzeniu, a kryteria stawały się coraz bardziej elastyczne. Jednak nawet rozporządzenie nr 1257/99, którego celem było wsparcie rozwoju gospodarstw wielofunkcyjnych i wielodziałaniowych o elastycznej i oryginalnej strukturze organizacyjnej, wprowadziło takie kryteria, jak rentowność, skutecznie utrudniające mniejszym gospodarstwom uzyskanie wsparcia na różnicowanie działalności. Art. 2 rozporządzenia nr 1750/99⁴⁷, precyzuje, że rentowność musi być udowodniona w momencie podejmowania decyzji o przyznaniu pomocy. Zatem pomoc ograniczona była tylko do dochodowych gospodarstw. Dopiero rozporządzenie 1698/2005 r., unikając wprowadzania podobnych ograniczeń, pozostawiło swobodę w określeniu stopnia związku pomiędzy działalnościami a gospodarstwem. Rozporządzenie to jest wyrazem wyjścia rolnictwa z tradycyjnych granic i przewyciężenia zwykłych wymagań rentowności dla szerszego inwestowania w terytoria wiejskie, także za pomocą przedsięwzięć z zakresu turystyki⁴⁸. Akt prawny z 2005 r. odzwierciedla „epokową zmianę” przesunięcie punktu ciężkości „z przedsiębiorstwa rolnego na obszary wiejskie i na wielość podmiotów oraz z działalności na wielość działań”⁴⁹.

⁴⁷ Rozporządzenie Komisji WE nr 1750/99 z 23 lipca 1999 ustalające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady nr 1257/99/WE dotyczącego wspierania rozwoju wsi ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa (EFOGR).

⁴⁸ F. Adornato, *Nowa rola kontraktu między licznymi modelami rolnictwa, wielością źródeł i rozwojem obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 17.

⁴⁹ F. Adornato, *L'agricoltura a 50 anni dal Trattato di Roma*, „Agricoltura – Istituzioni – Mercati” 2007, nr 2, s. 7.

Mnogość adresatów wsparcia wspólnotowego ma jeszcze większe znaczenie na tle poprzedniej, selektywnej polityki, która stworzyła *ad hoc* pojęcie rolnika zawodowo prowadzącego gospodarstwo. Szeroki zakres działalności może być wykonywany przez podmioty, które działają na obszarach wiejskich i w powiązaniu (niekoniecznie produkcyjnym) z ziemią, bez względu na ich status prawny⁵⁰.

4. Przepisy wspólnotowe promują różnicowanie działalności rolnej, ale nie podają precyzyjnych granic, w ramach których nowe działalności i nowe misje gospodarstwa nie odbierają mu rolnego charakteru. Jak widać, uwaga ustawodawcy skupia się bardziej na tym, co dzieje się na terytorium wiejskim niż wewnątrz gospodarstwa rolnego. Pomimo pojawienia się nowego modelu gospodarstwa rolnego – gospodarstwa wielofunkcyjnego – a więc takiego, które dowartościowuje różnorodność i wielość, a nie specjalizację, prawo wspólnotowe nie opracowało odpowiednich instrumentów interpretacyjnych i reżimów prawnych dla tego typu gospodarstwa⁵¹. Nie kategoryzuje działalności, które ze swej natury podlegają innemu niż rolny reżimowi prawnemu. Nie określa, czy inicjatywy w zakresie turystyki, rzemiosła, rękodzielnictwa i produkcji energii powinny być, po spełnieniu określonych warunków, traktowane na równi z działalnością rolniczą. Mimo że łączy te inicjatywy ze wszystkimi podmiotami działającymi na obszarach wiejskich, a więc także z gospodarstwami rolnymi, nie precyzuje, czy gospodarstwa te mogą podejmować wyżej wymienione działalności bez narażania się na podleganie innym reżimom prawnym (fiskalnym, handlowym, ubezpieczeniowym). Wprowadzenie kryteriów kwalifikacji takich nowych działalności pozostaje zatem w gestii ustawodawstw wewnętrznych państw członkowskich.

Ustawodawca wspólnotowy w Traktacie WE nie ustanowił nawet definicji rolnictwa. Jedynie na podstawie produktów rolnych wyszczególnionych w Załączniku I⁵² można przyjąć, że działalnością rolniczą jest działalność, która wytwarza te produkty. Definicja działalności rolniczej została po raz pierwszy sformułowana w rozporządzeniu nr 1782/2003, choć tylko na potrzeby przyznawania płatności jednolitych. Jest to definicja działalności tradycyjnej, ściśle rolniczej, nieobejmującej innych dzia-

⁵⁰ Idem, *Nowa rola...*, s. 17.

⁵¹ F. Albisinni, *Azienda multifunzionale...*, s. 57.

⁵² Załącznik I do Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. WE C 235 z 24 grudnia 2002 r.

łałości na wzór włoskiej kategorii działalności powiązanych, do której należy między innymi agroturystyka. Z drugiej strony, poprzez wprowadzenie zachowywania ziemi w dobrej kulturze rolnej, zostały rozszerzone granice tradycyjnej działalności rolniczej. Ustawodawca wspólnotowy wyodrębnił ziemię samą w sobie jako wartość nadrzędną, a ściślej – zachowywanie w stanie nie pogarszającym jej naturalnego przeznaczenia – jako jedyny i wystarczający przedmiot działalności rolnika⁵³. Nadanie temu działaniu kwalifikacji rolniczej może spowodować powstanie kierunków zmierzających do uznania agroturystyki w ustawodawstwach wewnętrznych za działalność powiązaną z działalnością podstawową, którą byłoby po prostu utrzymywanie ziemi w dobrej kulturze rolnej⁵⁴. Ustalenie na poziomie wspólnotowym jasnych reguł uznawania nowych działalności za rolnicze wzmocniłoby status gospodarstwa wielofunkcyjnego i byłoby istotnym czynnikiem ukierunkowującym ustawodawstwa wewnętrzne państw takich jak Polska w stronę opracowania spójnej definicji działalności rolniczej, stworzenia kategorii działalności powiązanych. W konsekwencji umożliwiłoby to rozwój wielofunkcyjnego gospodarstwa, prowadzącego różnorodną działalność, w tym turystyczną i jednocześnie zachowałoby rolny status tego gospodarstwa.

5. Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że we wspólnotowych aktach prawnych turystyka wiejska towarzyszyła ewolucji modelu gospodarstwa wiejskiego, przekształcającego się na przestrzeni ostatniego dwudziestolecia od gospodarstwa zawodowo prowadzonego przez rolnika, poprzez gospodarstwa rozwojowe, aż po wielofunkcyjne gospodarstwo rolne. Od początku, tj. momentu wydania rozporządzenia nr 2615/80, była ona traktowana bardziej jako instrument realizacji polityki wspólnotowej, a zwłaszcza polityki socjalno-strukturalnej niż jako jedna z działalności gospodarstwa rolnego. Gdy pojawiła się po raz pierwszy, była instrumentem polityki regionalnej. Od lat osiemdziesiątych do dziewięćdziesiątych służyła realizacji polityki strukturalnej i była ściśle związana z zawodowo prowadzonym gospodarstwem i z gospodarstwem rozwojowym. Wsparcie gospodarstw rolnych podejmujących działania turystyczne uzależnione było od spełnienia przez nie szeregu kryteriów, które

⁵³ F. Albisinni, *Appunti sulla riforma della PAC di metà periodo*, „Nuovo Diritto Agrario” 2004, nr 2, s. 121.

⁵⁴ Do takich przypuszczeń skłaniają lata doświadczeń przenikalności (poprzez legislację, interpretacje lub orzecznictwo) wytycznych wspólnotowych do definicji porządków wewnętrznych; *ibidem*, s. 121.

z czasem stawały się coraz bardziej elastyczne i rozszerzały zakres podmiotów zajmujących się turystyką. Powiązanie jej z działalnością gospodarstw rolnych przyczyniło się do wyodrębnienia modelu gospodarstwa wielodziałaniowego i wielofunkcyjnego.

Po reformie wprowadzonej przez „Agendę 2000” turystyka wiejska pojmowana jest znacznie szerzej, jako środek różnicowania gospodarki wiejskiej, a ostatnie rozporządzenie nr 1698/2005 umiejscowiło ją w ramach przedsięwzięć związanych *in primis* z obszarami wiejskimi, podejmowanych przez wszystkie podmioty działające na obszarach wiejskich. W założeniu ustawodawcy turystyka wiejska jest elementem naturalnego przeznaczenia terytorium, którego rozwój nie powinien być ograniczany kryteriami podmiotowymi. Ustawodawca wspólnotowy nie rozróżnia pojęć agroturystyki i turystyki wiejskiej, przyjął bowiem model turystyki wiejskiej, jako zespołu działalności podlegających różnym reżimom prawnym. Nie zwraca uwagi na określenie granic i cech omawianego zjawiska, traktując je jako instrument polityki wiejskiej, którego celem jest poprawa dochodowości rolników oraz wspieranie i dowartościowywanie obszarów wiejskich, pozostawiając ustawodawstwu państw członkowskich szczegółowe określenie definicji i kryteriów gościnności na terenach wiejskich i ewentualne rozróżnienie pojęć turystyki wiejskiej i agroturystyki.

AGROTOURISM IN COMMUNITY LAW

Summary

In Community law, the term rural tourism is more often used than agro tourism. Neither of the terms though has been given a definition. The aim of this paper is to precise the concept and scope of rural tourism, to identify its subject and objects, and the extent to which it is related to an agricultural holding and agricultural activity. In order to do that, relevant legislation enacted in the last 28 years has been analysed.

Since Agenda 2000, rural tourism has been understood much more broadly, and the recent regulation 1698/2005 placed it among projects that are being undertaken by numbers of entities functioning in rural areas. In that regulation, no attention is put to the extent or characteristics of the phenomenon which is treated as an element of rural policy the objective of which is better profitability or higher income of farmers and development of rural areas by different forms of support extended to them. Members states on the other hand have been given the task of forming definitions and criteria of hospitality in rural areas and, possibly, differentiating between rural tourism and agro tourism.

L'AGRITURISMO NEL DIRITTO COMUNITARIO

Riassunto

Il diritto comunitario utilizza più spesso il termine turismo rurale piuttosto che agriturismo, pur non avendo elaborato nessuna definizione in merito. Per questo motivo l'obiettivo dell'articolo è quello di individuare, sulla base dei provvedimenti legislativi adottati nell'arco degli ultimi 28 anni, gli elementi giuridici del turismo rurale e, cioè, gli elementi oggettivi e soggettivi, nonché il grado di connessione del turismo rurale con l'azienda e l'attività agricola.

A partire da Agenda 2000, il turismo rurale viene inteso in senso ampio, come mezzo per la diversificazione dell'economia rurale, mentre, nell'ultimo regolamento n. 1698/2005 sullo sviluppo rurale, viene collocato nell'ambito delle azioni intraprese da una pluralità di soggetti operanti nelle zone rurali.

Il legislatore non si occupa della determinazione dei limiti e delle caratteristiche del fenomeno, trattandolo come mero strumento della politica rurale che si prefigge l'obiettivo di migliorare i redditi degli agricoltori e di supportare e valorizzare le aree rurali. Egli lascia agli ordinamenti nazionali dei Paesi Membri la competenza di stabilire la definizione e i criteri dell'ospitalità nei territori rurali e l'eventuale differenziazione tra la nozione di turismo rurale e quella di agriturismo.

Ryzykiem definiowanym jako nieopierane dostawcami turystycznymi gospodarstw rolnych i turystów z prowadzonej działalności, jest nie wyodróżnienie własności i innych świadczeń z prowadzonej działalności. Czynny jest do wyodróżnienia własności, przy czym wyodróżnienie to jest możliwe tylko w tym zakresie, w jakim jest trybka turystyczna w ramach gospodarstwa rolnego, a nie w ramach gospodarstwa.

W takim sensie wytyka jest nieopierane gospodarstwa rolnych rolnych wyodróżniony jest na rzecz własności i innych świadczeń z prowadzonej działalności i innych świadczeń z prowadzonej działalności. Czynny jest do wyodróżnienia własności, przy czym wyodróżnienie to jest możliwe tylko w tym zakresie, w jakim jest trybka turystyczna w ramach gospodarstwa rolnego, a nie w ramach gospodarstwa.

Tak A. Białas, *Podstawy gospodarki rybną w gospodarstwie rolnym*, w: *Pracownicy nauk społecznych w Instytucie Ekonomii Rolniczej i Gospodarki Rybnej*, A. Białas, K. Górecki, (red.) 2006, s. 125-130.